

### Wie ernst meint es die EU mit der Demokratie? Standardsetzung am Beispiel der EU- Beitrittsvorbereitungen mit Bulgarien und Rumänien

Olteanu, Tina; Autengruber, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Olteanu, T., & Autengruber, C. (2007). Wie ernst meint es die EU mit der Demokratie? Standardsetzung am Beispiel der EU-Beitrittsvorbereitungen mit Bulgarien und Rumänien. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 36(1), 81-94. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-211268>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

**Tina Olteanu (Wien)/Christian Autengruber (Budapest)**

# **Wie ernst meint es die EU mit der Demokratie?**

## **Standardsetzung am Beispiel der EU-Beitrittsvorbereitungen mit Bulgarien und Rumänien**

*Die große Beitrittsrunde im Mai 2004 mit zehn neuen Mitgliedsländern hat gezeigt, dass die Europäische Union gewillt ist, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, verbunden mit Menschenrechten und Minderheitenschutz im Beitrittsprozess einzumachen. Gerade deshalb stellt sich die Frage, welche Standards die EU diesbezüglich aufgestellt hat. Nachdem nun eine weitere Erweiterungsrunde abgeschlossen ist (Bulgarien und Rumänien) und die nächste verhandelt wird, gilt es zu überprüfen, wie sich diese auf den Beitrittsprozess auswirken.*

*Bei der Analyse anhand der Fortschrittsberichte der EU-Kommission für Bulgarien und Rumänien kristallisiert sich ein unvollständiges Demokratiebild heraus: (1) zentrale demokratietheoretische Aspekte wie etwa umfassende Partizipation der BürgerInnen und Schutz vor staatlicher Willkür finden keine bzw. wenig Beachtung. (2) Zudem zeigt sich, dass in den Berichten genannte gravierende Defizite keine Auswirkung auf den Beitrittsprozess haben, da die zu allgemein gehaltenen politischen Kriterien von Kopenhagen seit 1998 als erfüllt gelten. (3) Es bleibt festzustellen, dass eine Überarbeitung dieser Kriterien unumgänglich für die folgenden Beitrittsprozesse ist.*

*Keywords: Europäische Union, Demokratie, EU-Erweiterung, Bulgarien, Rumänien  
European Union, EU-enlargement, Bulgaria, Romania*

### **1. Einleitung: Drückt die EU bei der Demokratie beide Augen zu?**

Die Europäische Union (EU) erlebte in den vergangenen Jahrzehnten den Wandel einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einer politischen Union mit dem Ziel einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Einbeziehung von Justiz- und Innenpolitik in den Kanon der gemeinsamen Politikbereiche. Die oft zitierte politische Gemeinschaft ist noch kein abgeschlossenes Projekt, befindet sich im Entstehen und die Beitrittsverfahren sind ein wichtiger Indikator, an dem sich die Konkretisierung dieses politischen Vorhabens beobachten lässt.<sup>1</sup> Eine Analyse der Beitrittsverfahren in Bezug auf

die zu Grunde liegenden demokratischen Standards liegt weiter insofern nahe, da die große Beitrittsrunde im Mai 2004 mit zehn neuen Mitgliedsländern gezeigt hat, dass die Union gewillt ist, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, verbunden mit Menschenrechten und Minderheitenschutz einzumachen. In der Durchsetzung demokratischer Standards liegt eine Grundvoraussetzung der europäischen Integration, ist doch die Demokratie auf der europäischen Ebene auf die Existenz nationaler Demokratien sowie integrativer Elemente dieser nationalen Demokratien angewiesen (vgl. Schmalz-Bruns 2002, 287). Jedoch wird das Vorgehen der EU im Erweiterungsprozess in der Literatur kritisch reflektiert sowie Defizite wie etwa die Fokussie-

rung auf formale Institutionen und die Vernachlässigung gesellschaftlicher Interaktionsmuster benannt, die zentral für eine Konsolidierung der Demokratie sind (vgl. Pridham 2002, 956f.).

Gerade deshalb stellt sich die Frage, inwiefern die EU demokratische Qualitätsstandards formuliert hat und wie sich diese vorliegenden Standards auf konkrete Beitrittsprozesse auswirken. In weiterer Folge ist nachzuprüfen, welcher Demokratiebegriff bei der Standardsetzung verwendet wurde. Die so genannten Kopenhagener Kriterien gelten allgemein als Maßblatt für den Beitrittsprozess. Daher dienen als Ausgangspunkt dieser Analyse die „Berichte der Europäischen Kommission über die Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt“<sup>42</sup> bzw. Monitoring-Berichte Bulgariens und Rumäniens zur Überprüfung der Vorgaben und Bedeutung dieser Kriterien. Die Länderauswahl ist in der schlechten Ausgangslage, bedingt durch zögerliche Regimewechsel auf der politischen Ebene begründet. Zudem haben beide Länder den längsten Beitrittsprozess absolviert. Es ist davon auszugehen, dass die Beitrittsinstrumente nun am besten ausdifferenziert sind, nachdem die EU seit ihrer Gründung bereits mehrere Beitrittsrunden abgeschlossen hat.

Bei der Analyse wird auf drei Fragen Bezug genommen:

- (1) Welche demokratiepolitischen Standards werden in den Fortschrittsberichten in Bezug auf die vage formulierten politischen Kriterien von Kopenhagen gesetzt?
- (2) Wie ist diese Standardsetzung vor dem Hintergrund demokratietheoretischer Überlegungen zu bewerten?
- (3) Aus den vorangehenden Punkten ergibt sich abschließend die Fragen, welche in den Fortschrittsberichten benannten Defizite beeinträchtigen die demokratische Qualität der Beitrittsländer?

Nachdem der EU in Zukunft weitere Erweiterungsrounds bevorstehen und schon aktuell Verhandlungen mit der Türkei und Kroatien begonnen haben, ist es höchste Zeit, dass die Standardsetzung sowie Konditionierungsinstrumente der EU einer kritischen wissenschaftlichen Prüfung unterzogen werden.

Dieser Artikel versteht sich als Teil der Europäisierungsforschung im Sinne eines Analyseinstrumentariums (Olson 2002, 921ff.), das unter anderem überprüft inwieweit nationalstaatliche Prozesse, Institutionen, Ergebnisse und politisches Verhalten von der europäischen Integration beeinflusst werden oder sogar davon abhängen (Anderson 2003, 41). Im Fall der vorliegenden Analyse wird über die Betrachtung der Ergebnisse induktiver Politik (top-down Prozess) hinausgegangen, weil der nationale Umgang mit demokratischen Standards potentiell Rückwirkung auf gemeinschaftliche Prinzipien beeinflusst (bottom-up Prozess) (vgl. Dyson/Goetz 2003, 13f.). Die Analyse des letztgenannten Vorganges ist nicht primäres Ziel, jedoch untermauert allein die Möglichkeit dieses Prozesses die Notwendigkeit der Beschäftigung mit der Art und Weise der induktiven Standardsetzung.

## 2. Demokratiedefinition und demokratische Prinzipien in der EU

Um eine Bewertung der Standardsetzung der EU in Bezug auf die Demokratie sowie der Messinstrumente wie auch der Konditionierungsinstrumente durchführen zu können, muss eine Begriffsbestimmung von Demokratie voran gehen.

Der Begriff Demokratie wird je nach Auslegung mit unterschiedlichen Inhalten und Ausprägungen in Verbindung gebracht, die über eine reine Systemdefinition hinausgehen. Es lassen sich einige verbindliche und allgemein hin anerkannte Prinzipien daraus ableiten, die sich stark an existierenden Demokratien orientieren.

Die Volkssouveränität ist das Ordnungsprinzip, das in allen Demokratien etwa über Wahlen umgesetzt wird. Einer der einflussreichsten Demokratietheoretiker, Robert Dahl (2000), hat die besondere Rolle der BürgerInnen in der Demokratie hervorgehoben. Laut Dahl ist die zentrale Voraussetzung für Demokratie, dass sich die BürgerInnen als politisch Gleiche gegenseitig anerkennen und dieses Leitprinzip

muss sich in demokratischen Verfassungen wieder finden (Dahl 2000, 36f.). Dahl führt fünf Kriterien ein, die es ermöglichen, dem Grundsatz der politisch Gleichen gerecht zu werden: Effektive Partizipation, Gleichheit der Wahl, Zugang zu Informationen über Entscheidungen, Kontrolle der Agenda und die Inklusion von Erwachsenen (ebd., 37f.).

Diese Kriterien verweisen darauf, dass Demokratien sich durch die Gestaltungsmöglichkeiten der BürgerInnen am politischen Prozess auszeichnen und dass regelmäßig stattfindende Wahlen nur ein Teil davon sind. Weiterhin bedarf es besonderer Bedingungen, um bürgerliche Partizipation überhaupt möglich bzw. effektiv zu machen. Ein wichtiger Weg führt dabei über zivilgesellschaftliches Engagement. Dieser von BürgerInnen getragenen Interessensartikulation kommt in Demokratien insbesondere nach Systemwechseln wie im Fall Bulgariens und Rumäniens eine essentielle Bedeutung zu. Diese Bedeutung erlangen sie vor allem deshalb, weil sie im Sinne eines „Warnsystems mit gesellschaftsweit empfindlichen Sensoren“ agieren und damit einen wichtigen Beitrag zur Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie leisten, wenn (neue) staatliche und vorstaatliche demokratische Willensbildungsorgane noch nicht oder erst seit kurzem in der Lage sind, das entstandene Machtvakuum auszufüllen (vgl. Merkel/Lauth 1998, 7, 9ff.).

Dahl verweist ebenso auf die Bedeutung von Organisationen und in diesem Zusammenhang besonders auf politische Parteien, die eine sehr zentrale Rolle in realen Demokratien spielen. Ihre Funktion ist an der Schnittstelle zwischen WählerInnen und Regierenden angelegt (vgl. Sartori 1992, 101). Parteien erfüllen eine wichtige Mittlerfunktion zwischen Staat und Gesellschaft, anders gesagt zwischen Regierenden und Regierten. Klaus von Beyme beschreibt dies als die essentielle Funktion der Aggregation und Artikulation von gesellschaftlichen Interessen in einem politischen System. Parteien haben somit maßgeblichen Anteil an der Akzeptanz eines demokratischen Systems (vgl. Beyme 1984, 25). Bürgerliche Partizipation ist aber auch die (Selbst-)Organisation von

BürgerInnen außerhalb politischer Parteien, um spezifische Interessen zu artikulieren. Aus theoretischer und zugleich praktischer Perspektive ist weiterhin die Frage von Bedeutung, inwiefern die sozialen Lebensumstände eine effektive Partizipation der BürgerInnen unmöglich machen. Die meisten realen Demokratien gewährleisten ein Mindestmaß an sozialstaatlichen Leistungen, wie etwa Bildung und Gesundheitsvorsorge, um die Möglichkeit zu aktiver Partizipation zu sichern. Dies ist jedoch in vielen europäischen Demokratien ungleich umfangreich gefasst, insbesondere bei weiterführenden Maßnahmen wie Armutsbekämpfung, Arbeitslosigkeit und soziale Grundversicherung. Die Frage nach einem Mindestmaß an sozialstaatlichen Leistungen stellt sich umso dringlicher bei ökonomisch weniger entwickelten Demokratien Südosteuropas.

Einen weiteren Kernpunkt der Demokratietheorie stellt der Rechtsstaat dar. Hans-Joachim Lauth (2001, 23) betont zentrale Merkmale wie etwa die „Gleichheit vor dem Gesetz, allgemeine Anwendung des Gesetzes unabhängig vom sozialen Status der Betroffenen“ oder die „Anwendung des Gesetzes auf den Staat und aller seiner Institutionen“ (ebd., 2001, 33), die gewährleistet, dass niemand – weder Person noch Institution – über dem Recht steht. Das Rechtsstaatsprinzip in der Demokratie geht also über das pure Manifestieren von Entscheidungen in Gesetzestexten hinaus und soll insbesondere den BürgerInnen einen effektiven Schutz vor staatlichen Übergriffen bieten und zugleich die Voraussetzungen für die Existenz und das Fortbestehen von Demokratie gewährleisten (O'Donnell 2001, 25).

Eine demokratische staatliche Ordnung basiert ergo auf der Volkssouveränität, welche die BürgerInnen durch aktive und passive politische Partizipation, auch abseits von Wahlen, wahrnehmen, geschützt vor staatlicher Willkür durch das Rechtsstaatsprinzip und gefördert durch wohlfahrtsstaatliche Leistungen.

In der Europäischen Union ist die Demokratie als grundlegender politischer Systemtyp der Mitgliedsländer in einer Vielzahl von Verträgen und Dokumenten, die entweder in un-

mittelbarem Zusammenhang mit der EU oder mit anderen europäischen Institutionen stehen, festgehalten.<sup>3</sup>

Werden EU-Verträge als Bezugspunkt genommen, so legt der Vertrag über die Europäische Union (1999, 4) (EUV) in Art. 6, Abs. 1 fest, dass die Union „auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit“ beruht und nimmt in Abs. 2 auch auf die Europäische Menschenrechtskonvention und die in den nationalen Verfassungen überlieferten Menschenrechte und Grundfreiheiten Bezug.

Trotz dieser eindeutigen Verankerung demokratischer Prinzipien, führte erst der Vertrag von Amsterdam (Vertrag über die Europäische Union 2003, 12f.) in Art. 7 ein Instrumentarium im EUV ein, das die „schwerwiegende Verletzung“ dieser Grundsätze ahndet, indem bestimmte Rechte aus dem EUV ausgesetzt werden (EUV Art. 7, Abs. 1 bis 6). Dieses Kontrollinstrument für Mitgliedsstaaten wurde nach den Sanktionen gegen Österreich, die im Konsens der Mitgliedsstaaten nur auf bilateraler Ebene erfolgen konnten, im Vertrag von Nizza angepasst. Dabei wurde die Möglichkeit zu einem niederschwelligeren Einschreiten festgelegt, indem der Rat schon „die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ der Grundsätze der Union feststellen kann (Art. 7, Abs. 1). Jedoch wurde auch dieser überarbeitete Art. 7 bisher noch nicht angewandt und er dürfte weiterhin eine „ultima ratio“ bleiben.

### 3. Die politischen Kriterien von Kopenhagen

Die Kopenhagener Kriterien wurden für den Beitritt der post-sozialistischen Länder Mittel- und Osteuropas auf dem Europäischen Rat in Kopenhagen 1993 als Standard festgesetzt. Allgemein werden sie in politische und wirtschaftliche Kriterien sowie Übernahme des rechtlichen Besitzstandes – *acquis communautaire* – unterteilt. Die politischen Beitrittskriterien lauten wie folgt:

Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben ... (Europäischer Rat 1993, 12).

Bereits dieses Dokument lässt ein Übergewicht beim Standardtransfer im Rechtsbereich, vor allem in Bezug auf die Normensetzung im wirtschaftlichen Bereich, schließen, entsprechend früherer Entwicklungsstufen der EU als Wirtschaftsgemeinschaft. Es fehlt jedoch eine genaue Ausdifferenzierung der Begriffe „demokratische und rechtsstaatliche Ordnung“ sowie eine Definition des Systems der „Wahrung der Menschenrechte sowie des Minderheitenschutzes“. Auch auf das Verständnis von „institutioneller Stabilität“ wird nur begrenzt eingegangen. Erschwerend kommt hinzu, dass in den Kopenhagener Kriterien Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Minderheitenrechte gleichwertig nebeneinander gestellt werden. Dadurch wird der Demokratiebegriff von einigen seiner zentralen Merkmale abgekoppelt und reduziert. Gleichzeitig entstehen vielfältige Interpretationsspielräume. So kann Demokratie gar losgelöst von Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Minderheitenrechten betrachtet werden, obwohl Demokratie ohne die drei weiteren Begriffe undenkbar ist, wie bereits aus den beschriebenen Demokratietheorien hervorgeht.<sup>4</sup>

Auffällig ist weiterhin, dass der Minderheitenbegriff nicht weiter ausdifferenziert ist, und ob sich dieser auf nationale Minderheiten beschränkt und falls ja, wodurch sich eine nationale Minderheit auszeichnet.

In weiterer Folge wird anhand der Fortschrittsberichte von Rumänien und Bulgarien nun geprüft, welche demokratiepolitische Standards in den Fortschrittsberichten in Bezug auf die vage formulierten politischen Kriterien von Kopenhagen gesetzt werden und wie diese vor dem Hintergrund demokratietheoretischer Überlegungen zu bewerten sind? Weiterhin werden die in den Fortschrittsberichten genannten Mängel auf ihre Auswirkungen auf die demokratische Qualität dieser Länder untersucht, sowie

ein Augenmerk auf zentrale, aber in den Berichten nicht berücksichtigte demokratische Aspekte gelegt. Doch zuvor soll auf die Sanktions- und Konditionierungsinstrumente der EU eingegangen werden, die nach einem Beitritt der beiden Länder greifen, um zu klären, inwiefern nachfolgende Maßnahmen eventuelle demokratische Mängel im Nachhinein beheben. Die Strategie der EU, eine Aufschubklausel in den Beitrittsvertrag mit Bulgarien und Rumänien einzufügen, die es ermöglicht den Beitritt beider Länder um ein Jahr zu verschieben, kann im Licht der Standardsetzung in den Kopenhagener Kriterien als durchaus sinnvoll erachtet werden (Treaty 2005, Art.39). Die Kommission hat bei der Einmahnung von Reformschritten immer wieder auf diese Möglichkeit hingewiesen und strategisch folgerichtig die Bekanntgabe des endgültigen Beitrittsdatums zur Erhöhung des politischen Drucks auf September 2006 verschoben. Im Hinblick auf die schwer handhabbaren Konditionierungsinstrumente nach einem Beitritt erscheint diese Strategie durchaus logisch.

Die für Bulgarien und Rumänien vorgesehenen Schutzklauseln im Beitrittsvertrag betreffen allerdings nicht die politischen Kriterien, sondern nur Mängel bei der Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes.

Bei nachhaltiger Verletzung von demokratischen Standards ist es zusätzlich äußerst unsicher, ob die dafür vorgesehenen Konditionierungsinstrumente des Art. 7 EUV nach einem Beitritt Anwendung finden werden, nicht zuletzt weil den beiden Beitrittsländern bereits seit Beginn der Beitrittsverhandlungen das Erfüllen der Kriterien von Kopenhagen attestiert wurde. Abschließend kann betont werden, dass die Kopenhagener Kriterien in der Ausformulierung der zugrunde gelegten Standards sehr vage bleiben und den Demokratiebegriff von essentiellen Bestandteilen entkoppeln. Mangelhaft sind dazu noch die Konditionierungsinstrumente, die sich entweder nicht auf die demokratischen Standards beziehen oder durch die frühzeitige positive Beurteilung der Erfüllung der Standards trotz Mängel an Wirkung verlieren.

#### **4. Demokratieleitbild der EU im Beitrittsprozess: Standard und Defizite**

Die Fortschrittsberichte über Bulgarien und Rumänien zeigen über die Jahre hinweg die gleiche Struktur. Die Befolgung der Kopenhagener Kriterien wird in jedem Bericht unter dem Punkt „Politische Kriterien“ abgehandelt, wobei immer auf die Punkte „Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“, sowie „Menschenrechte und Minderheitenschutz“ Bezug genommen wird. Beiden Ländern wurde seit Erscheinen der Fortschrittsberichte 1998 die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien bescheinigt; lediglich 1999 hat man im Falle von Rumänien darauf verwiesen, dass die Kriterien „noch“ erfüllt sind, was eine Verschlechterung von 1998 auf 1999 implizierte (EK 1999c, 21).

Die Kommission bezieht ihre Informationen für die Erstellung dieser Berichte in erster Linie von Regierungsstellen in Bulgarien und Rumänien. Erst später wurde im achtjährigen Evaluationszeitraum das Instrumentarium von so genannten „Peer-Reviews“ eingeführt, wo die Kommission selbsttätig oder mit Hilfe von nicht-staatlichen Einrichtungen Analysen durchführt. Auch die Berichte anderer internationaler Organisationen wie etwa der OSZE, des Europarates und internationaler Finanzorganisationen flossen mit ein, ebenso Berichte von Nicht-regierungsorganisationen aus den beiden Ländern. Jedoch ist anzumerken, dass keine genaue Angabe der Quellen erfolgt, sodass die Nachvollziehbarkeit nicht gewährleistet ist.

Das eindeutige Übergewicht besteht auf der Analyse der „wirtschaftlichen Kriterien“ und noch stärker bei der Analyse der „Fähigkeit zur Übernahme der aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen“. Im weiteren Sinn sind auch einige Aspekte dieses Themenbereiches für die Analyse des Demokratieleitbildes relevant, etwa „Soziales und Beschäftigung“, „allgemeine und berufliche Bildung“, „Kultur und audiovisuelle Medien“ und dergleichen. Jedoch geht es in diesen vergemeinschafteten Politikbereichen um die Übernahme des gemeinsamen rechtlichen Besitzstandes. So beschränkt sich aber der Politikbereich „Sozia-



les und Beschäftigung“ vor allem auf Empfehlungen der Kommission und auf finanziellen Ausgleich durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) und weist wenig Verrechtlichung auf. Auch die Politikbereiche „Kultur und audiovisuelle Medien“ und „allgemeine und berufliche Bildung“ sind in erster Linie Zuständigkeitsbereiche der Mitgliedsstaaten und die EU beschränkt sich auf Förderungsmaßnahmen, Empfehlungen und grenzüberschreitende europäische Fragen. Insofern kann festgehalten werden, dass die Analyse unter dem Gesichtspunkt der Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes wenig zielführend ist, da dieser in den genannten Bereichen nur rudimentär ausgeprägt ist.

Die Themen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit werden im Fortschrittsbericht zusammen abgehandelt und in die Bereiche Parlament, Exekutive, Judikative und Korruptionsbekämpfung unterteilt. Die ersten drei Bereiche verweisen auf eine klassische Gewaltenteilung bzw. -verschränkung hin, die in Demokratien als primäres Ordnungs- und Funktionsprinzip etabliert sind. Menschenrechts- und Minderheitenschutz können als notwendige Untersuchungsbereiche des Schutzes einzelner BürgerInnen vor staatlichen Übergriffen verstanden werden. Korruptionsbekämpfung fügt sich in den Analyserahmen der Berichte schwer ein.

Aus den Fortschrittsberichten lässt sich ablesen, dass dem *Parlament* die traditionellen Aufgaben von Gesetzgebung und oppositioneller Kontrolle zukommen. Auffällig ist, dass ab 2005 das Parlament und die Exekutive allgemein unter der Überschrift „öffentliche Verwaltung“ abgehandelt werden.<sup>5</sup> Damit wird die jahrelang verfolgte Abhandlung des in Demokratien üblichen Ordnungsprinzips aufgebrochen. Andererseits wird ab 2005 auch eindeutig sichtbar, dass es bei der Evaluation primär um Effizienz des Regierens und parlamentarische Kontrolle geht.

Bereits im Bericht 1998 wird Bulgarien und Rumänien attestiert, dass die Parlamente „zufrieden stellend“ und unter Einbindung der Opposition funktionieren. Allerdings wird in den bulgarischen Fortschrittsberichten lediglich auf die Funktionsweise der parlamentarischen Gre-

mien zur Umsetzung des gemeinsamen Besitzstandes und der Zusammenarbeit mit der EU eingegangen. Für Rumänien werden weitere Aspekte formuliert, die den Gesetzgebungsprozess als Ganzes reflektieren, wie etwa die starken Verzögerungen im Gesetzgebungsprozess, das Fehlen qualifizierter MitarbeiterInnen sowie die immer stärker werdende Gesetzgebungstätigkeit der Exekutive mithilfe von Regierungsdekreten, die 2000 als „besorgniserregend“ klassifiziert wird. Es wird deutlich, dass kein einheitliches Gerüst bei der Bewertung parlamentarischer Arbeit angelegt wird. Zusätzlich bleiben zentrale Themen ausgespart, etwa das Verhältnis von Parlament und BürgerInnen bzw. WählerInnen. Parteien finden überhaupt keine Erwähnung, ebenso wenig die Arbeit der ParlamentarierInnen als Kontroll- und Aufsichtsorgane, etwa in Untersuchungsausschüssen. Zwar wird in Wahljahren darauf verwiesen, dass freie und faire Wahlen abgehalten wurden, aber inwiefern BürgerInnen in den gewählten VertreterInnen tatsächlich ihre RepräsentantInnen sehen, wird nicht berücksichtigt. Dies ist demokratiepolitisch bedenklich, wenn man beachtet, dass die Wahlbeteiligung in beiden Ländern kontinuierlich sinkt, in Bulgarien bei den letzten Parlamentswahlen 2005 sogar auf nur 55,76% (Парламентарияни Избори 2005), in Rumänien auf nur 57,13% 2004 (Biroul Electoral Central 2004).

Unter der Rubrik *Exekutive* wird in erster Linie die Interaktion unterschiedlicher ministerieller Stellen beschrieben sowie beschränkte Einflussmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure im Gesetzgebungsprozess.

Weiterhin steht besonders die Reform zur Professionalisierung und Qualifizierung der öffentlichen Verwaltung im Fokus, die durch Beamtengesetze und Verhaltenskodizes umgesetzt werden soll. Besondere Entwicklungen, wie etwa die Entlassung eines Großteils der Ministerialbeamten nach den Wahlen 2000 in Rumänien werden als besorgniserregend eingestuft, aber nicht eindeutig als Politisierung der Verwaltung verurteilt. In Bulgarien wird noch 2004 angemahnt, dass für die Vorbereitung und Umsetzung von Reformschritten in der öffent-

lichen Verwaltung generell kaum Strukturen vorhanden seien.

Abschließend werden für Rumänien besonders die Dezentralisierung sowie die damit verbundene Aufgabenteilung und finanzielle Ausstattung thematisiert. Generell wird in diesem Abschnitt das Gewicht auf gesetzliche Rahmenbedingungen gelegt, während die Evaluation der tatsächlichen Implementierung rudimentär bleibt. In Bulgarien scheint dieser Themenkomplex kaum auf, nur bei der Schaffung von regionalen Substrukturen für die Verteilung von EU-Fördermitteln.

Die *Justiz* nimmt in den Fortschrittsberichten wachsenden Raum ein. Die zentralen Themen sind dabei die (zumeist mangelhafte) finanzielle, technische und personelle Ausstattung sowie Maßnahmen zur Professionalisierung, die vor Missbrauch in den eigenen Reihen und Politisierung durch die Exekutive vorbeugen sollen. Auch der Aufbau eines viergliedrigen Gerichtssystems mit klar aufgeteilten Verantwortlichkeiten und Revisionsmöglichkeiten steht im Zentrum der Beobachtungen und wird kritisch evaluiert. In Rumänien werden insbesondere die starke Beeinflussung von Richtern in unterschiedlichen Positionen durch das Justizministerium und die großen Befugnisse des Generalstaatsanwaltes bemängelt. Eine Umfrage unter Richtern bestätigt, dass die „Mehrheit der Richter im Amt politisch unter Druck gesetzt“ werden (EK 2004b, 19).

Das bulgarische Justizsystem gerät durch die intern vermutete Korruption in Verruf, nicht zuletzt dadurch, dass die Richter eine weitgehende Immunität genießen. Noch 2002 wird kritisiert, dass Ermittlungsbeamte Teil der Justiz und nicht der Polizei waren und die Justiz eine Strafverfolgungsfreiheit bei Strafen bis zu fünf Jahren besaß. Justizreformen passierten in beiden Ländern und werden auch lobend in den Berichten erwähnt, doch wird immer wieder die korrekte Umsetzung, die nötige Schulung von Funktionsträgern sowie die mangelnden Ressourcen beanstandet, die eigentlich die Reformstrategien konterkarieren.

Erst ab 2002 werden der Zugang zu Gerichten und die Gleichheit vor dem Gesetz ebenso

in die Evaluation aufgenommen. Dieser Punkt ist besonders in diesen Transformationsländern zentral, da Armut weit verbreitet und der Zugang zur Justiz eine finanzielle Hürde darstellt. Dabei wird ersichtlich, dass das Rechtshilfesystem in Bulgarien extrem schwach ausgeprägt ist und erst spät umgesetzt wurde: „Im Januar 2006 traten das Gesetz über Rechtsberatung und Prozesskostenhilfe und die entsprechenden Durchführungsvorschriften insbesondere zu deren Kosten in Kraft.“ (Europäische Kommission 2006a, 7). Bereits 2002 fand die mangelhafte Rechtsbeihilfe Erwähnung (Europäische Kommission 2002a, 29, 33), wurde dann aber bis 2006 nicht mehr erwähnt. Diese gravierende Schwäche in der Prozesskostenhilfe führte zu im Fall Bulgariens schon 2001 zur Kritik, dass ein Drittel aller Angeklagten in Strafsachen vor Gericht keinen Rechtsbeistand besaßen. 2002 spricht der Bericht davon, dass 50 Prozent der Haftinsassen in der Untersuchungsphase und 30 Prozent der Angeklagten beim Gerichtsverfahren keinen Rechtsbeistand haben. Für Rumänien galt ähnliche Kritik, etwa dass Anwälte häufig nicht bezahlt werden, wenn Rechtshilfe gewährt wird (Europäische Kommission 2005c, 16).

Ein weiteres zentrales Defizit stellt im Falle von Bulgarien die mangelhafte Vollstreckung der Urteile dar, da „lediglich ein Achtel der fälligen Bußgelder tatsächlich entrichtet wird. Nichtvollstreckung von Urteilen untergräbt die Rechtsstaatlichkeit (...)“ (Europäische Kommission 2004a, 20).

Problematisch ist, dass die existierenden Verfassungsgerichte zwar Erwähnung finden, der Besetzungsmechanismus noch ihre Arbeitsweise in keiner Form reflektiert werden. Dabei werden in den meisten europäischen Demokratien den Verfassungsgerichten besondere Priorität zum Schutz der Demokratie eingeräumt, wobei insbesondere der Besetzungsmechanismus bereits ein Hinweis auf die tatsächliche Unabhängigkeit dieser Gerichte gibt.

Ferner ist auch problematisch, dass die Reform von Geheimdiensten in den Fortschrittsberichten keinerlei Erwähnung findet. Dabei ist dies ebenfalls ein kritischer Punkt in den post-



sozialistischen Ländern, in denen vor der Regimetransformation starke Geheimdienste mit unbedingter Loyalität zum alten Regime existierten. Mit der Wende änderte sich die Funktion und Kontrolle von Geheimdiensten signifikant und wurde nicht immer von einem tief greifenden Personalwechsel begleitet. Im Gegenteil, besetzen prominente Angehörige der Geheimdienste heute Positionen in Politik und Verwaltung. So wäre es sicherlich relevant zu überprüfen, inwiefern die neuen Geheimdienste demokratischen Standards genügen und inwiefern eine ohnehin meistens nur minimale demokratische Kontrolle etwa durch das Parlament etabliert und effektiv umgesetzt wurde.

Die letzte Unterkategorie zum Themenfeld Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bildet die *Korruptionsbekämpfung*. Sie fügt sich als Policy-Feld in den Kontext von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein. Augenscheinlich ist in den ersten Berichten, dass hier nicht klar umrissen war, was unter Korruption verstanden werden soll. Die Einordnung unter der Rubrik Demokratie und Rechtsstaatlichkeit lässt vermuten, dass vor allem politische Korruption bekämpft werden soll, während andere Formen von Korruption eher einen marktwirtschaftlichen Schaden verursachen, wie etwa Schmiergeldzahlungen in der Privatwirtschaft. So lässt sich aus dem Rumänien-Bericht 1998 implizit entnehmen, dass Korruption in der öffentlichen Verwaltung Kern von Maßnahmen sein sollte und damit tatsächlich politische Korruption bekämpft werden soll, während in Bulgarien 1998 vor allem Wirtschaftskorruption im Mittelpunkt steht sowie Geldwäsche und organisierte Kriminalität. Erst ab 2000 wird der Schwerpunkt auch in Bulgarien auf den öffentlichen Dienst gelegt, wobei Zoll, Polizei und Justiz als „korrupteste Berufsgruppen“ öffentlich wahrgenommen werden. In den Berichten werden eingehend die getroffenen gesetzlichen Maßnahmen diskutiert sowie anhand der beendeten Justizverfahren ein Bild der politischen Korruption gezeichnet. In Rumänien wird Korruption als ein „weit verbreitetes, systemimmanentes Problem“ (Europäische Kommission 2000b, 20) klassifiziert, während

die Konsequenzen von Korruption dahingehend beschrieben werden, dass „nicht nur das Funktionieren des Rechtssystems unterminiert [wird], sondern auch mit nachteiligen Auswirkungen auf die Wirtschaft und einem Vertrauensverlust der Bürger gegenüber den Behörden verbunden ist“ (Europäische Kommission 2001b, 23). Die Beeinflussung von demokratischen Prozessen und Entscheidungen wird hingegen nie erwähnt, obwohl die Korruption offensichtlich weite Bereiche des öffentlichen Lebens erfasst. Das Korruptionsproblem in Bulgarien wird als „ernstes Problem“ wahrgenommen (Europäische Kommission 2000b) und vor allem das zivilgesellschaftliche Engagement bei der Bekämpfung betont. Dennoch lassen sich eigenartige, zweitrangige Informationen in den Fortschrittsberichten finden, wie etwa der Hinweis darauf, dass „EU-Bürger, die mit dem Auto in oder durch Bulgarien unterwegs waren, (...) auf Bestechungsfälle in der Verkehrs- und Grenzpolizei hingewiesen (haben)“ (Europäische Kommission 2002a, 31). Hieran wird deutlich, wie es um die Quellenlage der Fortschrittsberichte, insbesondere im Bereich der Korruption, bestellt ist.

Das Themenfeld Menschenrechte und Minderheitenschutz unterteilt sich in die Bereiche bürgerliche und politische Rechte (ab dem Bericht 1999), wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie Minderheitenrechte und Minderheitenschutz. Insgesamt fällt hier auf, dass die abgedeckten Themen der bulgarischen und rumänischen Berichte sich stark ähneln. Ohne eine Begründung für die Auswahl dieser Themen anzugeben, stellt die Evaluation dieser Bereiche eine wichtige Ergänzung zur Abhandlung von Parlament, Exekutive und Jurisdiktion, analysiert sie doch die Lage der BürgerInnen mit Schutz- und eventuell sogar Anspruchsrechten gegenüber dem Staat. Erstaunlich ist bei diesen Themenfeldern weniger die Auseinandersetzung an sich, sondern vermehrt die Auflistung einer Unzahl von wiederkehrenden Mängeln, die jedoch insgesamt keine weiteren Auswirkungen auf den Beitrittsprozess zu haben scheinen.

In Bezug auf die Situation der *Menschenrechte* beschränken sich die Berichte zuerst auf die Frage, ob Bulgarien und Rumänien die wichtigsten internationalen Menschenrechtsübereinkommen ratifiziert haben. Ohne eine weitere und vor allem tiefer gehende Evaluation über den Ist-Stand der Menschenrechtslage in beiden Ländern wird Bulgarien und Rumänien bereits 1999 global attestiert: Die Menschenrechte und Grundfreiheiten werden geachtet. Nichts desto trotz führen die Berichte im Punkt „bürgerliche und politische Rechte“ über die Jahre hinweg immer wieder Fälle auf, die diesem Urteil widersprechen. Auch wird durch die zuvor gemachte Feststellung der Achtung von Menschenrechten und Grundfreiheiten jeglicher Reformdruck konterkariert. So muss etwa die Misshandlung von Menschen in Polizeigewahrsam als massive Verletzung eines Menschenrechts gesehen werden, die sich offensichtlich nicht nur auf Einzelfälle beschränkt. Die Kritik bezüglich Amtsmissbrauchs, Polizeigewalt und mangelnder Kontrolle von staatlichen Übergriffen zieht sich für Bulgarien und Rumänien in allen Fortschrittsberichten bis 2005 wie ein roter Faden durch. Zudem ist besonders schwerwiegend, dass diese illegitime Form staatlicher Gewalt sich gegen die Minderheit der Roma richtet. Im Bericht 2005 gibt es für Bulgarien und Rumänien sogar ein eigenes Unterkapitel zum Thema „Misshandlungen in Polizeigewahrsam und Haftbedingungen“. Zu diesem kontinuierlich wiederkehrenden Kritikpunkt, der auch keine Verbesserung der Lage erkennen lässt, kommen weitere Kritikbereiche, die staatliche Übergriffe bzw. Verletzung von Menschenrechten kontinuierlich oder vereinzelt auflisten. Da kann etwa die zwangsweise Einweisung von verhaltensauffälligen oder straffälligen Jugendlichen in Internate und Erziehungsanstalten erwähnt werden (Europäische Kommission 1998a; 1999b), die Gefährdung der freien Meinungsäußerung durch im Vergleich zu anderen Straftatbeständen überhöhte Geldstrafen – im Falle Rumäniens zudem Gefängnisstrafen – die katastrophalen Haftbedingungen oder der überaus problematische Bereich der mangelnden Prozesskostenbeihilfe, der bereits im Zusammen-

hang mit der Justiz erwähnt wurde. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte fällt im Jahr 2004 sieben Urteile gegen Bulgarien, vor allem im Bereich von polizeilichen Übergriffen, die nicht oder nur unzureichend geahndet wurden. Zudem wird für Rumänien der mangelnde Kinderschutz und speziell die Lage von Kindern in Kinderheimen kritisiert sowie die Kriminalisierung von Homosexuellen. Es wird nur eine schrittweise Verbesserung der Lage im Berichtszeitraum festgestellt.

Im Unterkapitel der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte liest sich 1998 für Bulgarien und Rumänien, dass „die grundlegenden Rechte nach wie vor respektiert werden“ ohne dass konkret aufgelistet würde, welche Rechte gemeint werden bzw. auf welche Rechtsquellen man sich bezieht. In späteren Berichten kommt dann doch Kritik, etwa an der mangelnden Kooperation der Regierung mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, des mangelnden finanziellen Engagements bei der Integration von Behinderten bzw. die „Besorgnis erregende“ Lage in Heimen für geistig Behinderte wie auch in psychiatrischen Krankenhäusern, wo eine willkürliche Unterbringung nicht ausgeschlossen werden kann. Ebenso kehrt die Kritik an unzureichenden Strategien gegen Menschenhandel wieder, die wie der Bereich der Misshandlungen in Polizeigewahrsam in einem eigenen Punkt „Menschenhandel“ im Bericht 2005 verstärkt aufgezeigt wird.

Im Bereich der Menschenrechte fehlt die Bezugnahme auf soziale Sicherungssysteme. Zwar kommt in den Berichten das Problem der steigenden Armut immer wieder vor, jedoch wird die Qualität der Pensions- und Krankenversicherung, der Sozialhilfe wie auch der Transferleistungen für Familien, allein erziehende Männer und Frauen und dergleichen nie evaluiert. In diesen Bereichen wird auch kein Zusammenhang zu andernorts geäußelter Kritik, etwa an Korruption hergestellt, wobei gerade Korruption in Verbindung mit der Verarmung breiter Bevölkerungsschichten zu einer noch größeren Hürde für Menschen beim Zugang zu staatlichen Dienstleistungen wird. Auch beim Zugang zu Bildung, etwa zu höheren Schulen

oder Universitäten wird nicht hinterfragt, inwieweit die finanzielle Förderung ausreichend ist, ob Stipendien zur Verfügung stehen oder ob sich Zulassungsbeschränkungen oder Studiengebühren eventuell erschwerend auf bestimmte Bevölkerungsschichten auswirken. Auch scheint das Thema „Medien“ einen marginalen Niederschlag in den Fortschrittsberichten zu finden, die jedoch Garant für freie Meinungsäußerung sind. Die Kommission kommt jedoch 2003 für Rumänien zu einem verheerenden Urteil: „Tatsächlich unabhängige Medien sind rar. Die Medienkonzentration in wenigen Händen ist enorm, und das hat bereits zu einem gewissen Maß an Selbstzensur geführt. In Teilen Rumäniens wird die Drangsalierung von Journalisten seitens der regional Mächtigen bereits zum Problem, wenn auch die Häufigkeit solcher Fälle im Berichtszeitraum geringer war als früher“ (Europäische Kommission 2003b, 28f.). Aus diesem Zitat lässt sich eine erhebliche Einschränkung der Pressefreiheit herauslesen, die zudem nicht erst in dem Berichtszeitraum entstanden ist, sondern zuvor präsent war. Die Kritik in den vorherigen Berichten bezieht sich jedoch überwiegend auf die Rechtspraxis, Journalisten wegen Verleumdung und Beleidigung zu hohen Geldbußen zu verklagen.

Besonders auffallend ist der Bereich *Minderheitenschutz*, bei dem sich ein Thema für Bulgarien und Rumänien von 1998 bis 2005 durch alle Berichte fortsetzt: die verbesserungsbedürftige soziale Lage der Roma (1998), Diskriminierung der Roma (1999) und die Verschlechterung der Lebensbedingungen sowie schwerer Zugang zu Sozialhilfe und Krankenversicherung für Roma (2000). Für Bulgarien wird sogar festgehalten, dass de facto ein getrennter Schulunterricht zwischen Roma-Kindern und anderen stattfindet (Europäische Kommission 2004a, 28). Die Diskriminierung der Roma betrifft alle Lebensbereiche, staatliche wie nicht-staatliche und sämtliche Programme, die im Beitrittsprozess von bulgarischer und rumänischer Seite gestartet wurden, scheinen wirkungslos.

Die systematische Ausgrenzung einer gesamten Minderheit, die immerhin je nach Volkszählung zwischen vier und fünf Prozent der

Gesellschaft beträgt, wird in den Berichten der Aussage gegenübergestellt, dass die politischen Kriterien erfüllt würden. Insofern können zwar weiterhin Strategien zur Verbesserung der Lage der Roma durchaus eingemahnt werden, ein ernsthafter Druck zur Verbesserung ist aber kaum zu erwarten. Zudem scheint es, als ob ein Unterschied zwischen der Roma-Minderheit und der ungarischen Minderheit in Rumänien gemacht wird. Während für letztere weitgehende kulturelle Rechte wie muttersprachliche Hochschulausbildung oder die Benutzung der Muttersprache in der öffentlichen Verwaltung diskutiert werden, handelt es sich bei den eingeforderten Rechten für Roma um grundlegende individuelle Menschenrechte.

## 5. Fazit und Ausblick

Wenn nun abschließend auf die eingangs gestellten Fragen Bezug genommen wird, so ergibt sich auf die Frage (1) nach der Gestalt der Standardsetzung in den Fortschrittsberichten in Bezug auf die politischen Kriterien von Kopenhagen ein eindeutiges Bild. Es ist augenscheinlich, dass die beiden Schlagworte der Kopenhagener Kriterien „Demokratie und Rechtsstaat“ vor der Ausarbeitung der Fortschrittsberichte nur rudimentär ausdifferenziert wurden. Die selektive Schwerpunktsetzung der Beitrittsberichte scheint nicht primär von den jeweiligen in den Ländern vorzufindenden Rahmenbedingungen abzuhängen, sondern basiert vielmehr auf dem recht schwammigen Kriterienkatalog.

Ein Grund für die fehlenden, ausformulierten Untersuchungskriterien kann sicherlich sein, dass die EU keine klaren Vorgaben über die Struktur eines Staates vornehmen möchte und daher kein bestimmtes institutionelles Design vorschreibt. Noch weniger möchte die EU offensichtlich in die genauen demokratischen Spielregeln der Beitrittswerberländer eingreifen. Die breit formulierten Kriterien verursachen jedoch zu großen Spielraum bei der Auslegung sowie das Risiko, demokratierelevante Aspekte zu übersehen. Anstatt die breit formulierten

Kriterien als Anlass für auf die Beitrittsstaaten individuell zugeschnittene Analysen und ebenso zugeschnittene Anforderungsprofile zu verwenden, ergeben die Berichte die generelle Akzeptanz der zuvor evaluierten Zustände und unterlaufen somit eine effektive Durchsetzung von Mindeststandards.

Auch die nächste Frage (2), wie diese Standardsetzung vor dem Hintergrund demokratietheoretischer Überlegungen zu bewerten ist, lässt die Schwächen der EU bei der Standardsetzung klar zu Tage treten. Es wird in den Beitrittsberichten ein stark funktionalistisches, auf Institutionen bezogenes Demokratie- und Rechtsverständnis beschworen. Insbesondere Parteien als Mittler zwischen Institutionen (Parlament/Regierung) und BürgerInnen finden keine Erwähnung. Diese sind aber in modernen Massendemokratien von großer Bedeutung, da sie sowohl als Interessen- als auch Informationsvermittler die parlamentarischen Entscheidungsprozesse vorbereiten und vermitteln sollen. Ebenso mangelt es an einer systematischen Evaluation zivilgesellschaftlicher Strukturen, insbesondere in Bezug auf deren Relevanz bei der Interessensartikulation der BürgerInnen gegenüber dem Staat. Weiter werden Instrumente zur Förderung von zivilgesellschaftlichem Engagement unzureichend berücksichtigt.

Durch die Art der Abhandlung gewaltenteilender Institutionen entsteht der Eindruck, dass in erster Linie die Effektivität der Umsetzung europäischer Rechtsnormen und deren gerichtliche Handhabung als Analysekriterium zählen.

BürgerInnen werden auf eine passive Rolle limitiert, während das von Dahl benannte gestalterische Element fast vollständig ausgeblendet wird. Auch wird nicht reflektiert, welche Einstellung die BürgerInnen zu dem politischen System in ihrem Land haben und inwiefern sie ihre Interessen vertreten sehen. Das Ausblenden der BürgerInnen aus dem demokratischen Prozess beinhaltet jedoch die Gefahr, der Demokratie ihre Existenzgrundlage – nämlich den Zuspruch der BürgerInnen zu diesem Regierungsmodell – zu entziehen und ihre aktive Teilnahme nicht zu fördern.

Zentrale Institutionen abseits von Parlament, Regierung und Judikative werden nicht oder nur unzureichend erwähnt wie etwa Verfassungsgerichte und Geheimdienste. Insbesondere wird eine Analyse ihrer Funktionen im demokratischen System sowie ihre staatssozialistischen Hinterlassenschaften übergangen.

In Bezugnahme auf die problematischen Lebensbedingungen breiter Bevölkerungsschichten, verursacht durch Armut, erscheint dieser Mangel in der Analyse durchaus gravierend. Die Beitrittsberichte erwähnen zwar Armut als Gesellschaftsproblem, ziehen aber keinen Rückschluss auf mögliche Schwierigkeiten bei der politischen Partizipation von BürgerInnen.

Damit zeigt sich klar, dass der zu Grunde gelegte Demokratiebegriff auf zentrale demokratische Institutionen verengt wurde. Außerdem liegt dem Demokratiebegriff keine über Wahlen hinaus erweiterte Partizipationsidee zu Grunde, die den Umgang mit Parteien in die Evaluation vor dem EU-Beitritt mit einbezieht. Noch dazu wird diesbezüglich nicht davon ausgegangen, dass der Bürger einen wohlfahrtstaatlichen Rahmen benötigt, um den Partizipationsanforderungen einer Demokratie gerecht zu werden.

Die dritte Frage (3) nach der Beeinträchtigung der demokratischen Qualität der Beitrittsländer durch in den Beitrittsberichten benannte Defizite runden das Bild der undurchdachten und aus dem Blickwinkel der Demokratietheorie fragwürdigen Standardsetzung ab.

Im Bereich des Rechtsstaates ist vor allem der mangelhafte Zugang zum Rechtshilfesystem zu erwähnen, der bewirkt, dass einem Großteil der Bevölkerung aufgrund seiner sozioökonomischen Lage kein faires Verfahren ermöglicht wird. Damit wird ein wesentliches Merkmal der Rechtsstaatlichkeit verletzt. Ebenso zeigt die Unfähigkeit der Umsetzung von Zivilurteilen, dass dem Rechtsstaat das Fundament fehlt.

Gravierend ist die fortdauernde strukturelle Ausgrenzung der Minderheit der Roma aus dem öffentlichen Leben, gepaart mit sozialer Benachteiligung in den Systemen sozialer Sicherung. Polizeiliche Willkür, nicht zuletzt gegenüber

Angehörigen von Minderheiten zieht sich wie ein roter Faden durch sämtliche Berichte. Dies zeigt den mangelhaften Schutz des einzelnen vor staatlicher Gewalt. Soziale Randgruppen wie Behinderte oder verhaltensauffällige Jugendliche sind der staatlichen Willkür besonders ungeschützt ausgesetzt.

Der indirekten Einschränkung der Medienfreiheit durch überzogene Strafen bei Verleumdungsklagen und die Beschränkung der Medienkontrolle auf einen effektiven Medienmarkt wird nur ungenügend Beachtung geschenkt. Und trotz anhaltender Kritik an Korruption, werden deren Konsequenzen für demokratische Prozesse nur ungenügend evaluiert. In erster Linie scheint zu interessieren wie Korruption die Durchsetzung des gemeinsamen Rechtsbesitzstandes, die freie Marktwirtschaft und die Auszahlung an EU-Beihilfen zu behindern droht. Und das obwohl Korruption immer noch ein ernstes Hindernis für die Bevölkerung beim Zugang zu staatlichen Leistungen und bei der Partizipation am Gemeinwesen darstellt.

Dennoch resultieren aus den teilweise doch sehr eindeutig formulierten demokratierelevanten Problemen keine wirklichen Konsequenzen für die Länder, da die Erfüllung der politischen Kriterien zu früh festgestellt wurde. Durch die daraus resultierende mangelhafte Evaluation wird die Folgewirksamkeit der demokratischen Defekte verhindert.

Besonders die gravierenden Defizite bei Rechtsstaat und Menschenrechten, die eindeutig vorliegen, werden nicht als demokratische Defizite thematisiert, da die EU bei den politischen Kriterien eine Aufspaltung in Demokratie, Rechtsstaat, Menschen- und Minderheitenrechte vorgenommen hat. Selbstverständlich ist es in vielen Bereichen zu Verbesserungen gekommen, jedoch tauchten in anderen ernsthafte Implementierungsdefizite oder gar mangelnde Bereitschaft zu Veränderung auf. Hinzu kommt, dass in vielen Bereichen zwar nun eindeutige Rechtsnormen umgesetzt wurden, es aber bei der Kontrolle und auch der Verankerung im gesellschaftlichen Bewusstsein massive Lücken gibt, die sich nicht rasch beheben lassen.

Bedingt durch die Tatsache, dass auch in der weiteren Zukunft Beitrittsrunden zu erwarten sind und aktuell auch bereits die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und Kroatien gestartet wurden sowie Mazedonien der Kandidatenstatus zuerkannt wurde, liegt eine Überarbeitung der Beitrittsinstrumente dringend nahe. Eine klare Definition der politischen Kriterien von Kopenhagen ist daher zwingend notwendig. Die dargestellten Ergebnisse führen unweigerlich zum Schluss, dass in Zukunft in den Berichten der Kommission auf klar definierte Vorgaben Bezug genommen werden muss und in Ergänzung klare Zielvorgaben in einem umgebenden Rahmen der Förderung durch die EU notwendig sind. Dabei ist davon auszugehen, dass demokratische Konsolidierung ein langfristiger Prozess ist, der intensiv beobachtet und evaluiert werden muss und kein Feigenblatt einer schnellstmöglichen wirtschaftlichen Integration darstellen sollte.

Die Europäisierungsforschung könnte einen wichtigen Beitrag zur Sicherung von Demokratiequalität leisten, indem sie die Standardsetzung und den Standardtransfer inhaltlich wie auch auf das Instrumentarium, in das sie eingebettet sind, überprüft. Dabei wäre es unerlässlich top-down Prozesse wie auch bottom-up Prozesse auf ihre Wirkung auf die Demokratiequalität zu überprüfen. Im Verlauf der Beitrittsvorbereitung muss die Evaluation auf Basis der Demokratiequalität allererste Priorität haben, da einem möglichen Demokratiedefizit auf EU-Ebene nicht auch noch Demokratiedefizite in den Beitrittsländern oder neuen Mitgliedsländern folgen dürfen.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Inwiefern die EU eine Wertegemeinschaft ist, wird spätestens seit den Sanktionen gegen Österreich im Jahre 2000 aufgrund der Regierungsbildung aus ÖVP und FPÖ diskutiert. Vgl. Sammelband „Anlassfall Österreich“ (Karlhofer/Melchior/Sickinger 2001) und dort insbesondere den Beitrag von Melchior (2001). Art. 6, Abs. 1 des EUV legt Grundsätze als kleinsten gemeinsamen Nenner für alle Mitgliedsstaaten fest. Laut Cavaller (2006, 73) bildet



- diese „Homogenitätsklausel“ die Grundlage für die „Wertegemeinschaft“ der EU.
- 2 Diese Berichte sind seit 1998 die jährlichen Evaluationen der Europäischen Kommission über die Fortschritte der Beitrittswerberländer.
  - 3 Die „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ ist seit dem 18.12.2000 das zentrale Dokument, das die europäischen Werte widerspiegelt und damit auch spezifische demokratische Prinzipien der Europäischen Union impliziert. Allerdings ist sie bisher noch nicht bindend, da sie zwar im Zuge der Verabschiedung des Europäischen Verfassungsvertrages fast originalgetreu als zweites Kapitel übernommen wurde, dieser Vertrag jedoch noch nicht in Kraft getreten ist.
  - 4 Die weiteren Ausführungen über den Beitrittsprozess, die 1995 als „White Papers“ (Europäische Kommission 1995) von der Kommission ausgearbeitet wurden, beziehen sich ausschließlich auf die Anpassung dieser Länder an den europäischen Binnenmarkt. Eine detaillierte Ausarbeitung der politischen Kriterien ist auch in der Agenda 2000 (Europäische Kommission 1999a) der Europäischen Kommission nicht zu finden, wo lediglich im ähnlichen Wortlaut die zentralen Begriffe der Kopenhagener Kriterien erwähnt werden.
  - 5 Im Fall Bulgariens kommt das Parlament im Fortschrittsbericht 2005 abseits von zwei einleitenden Absätzen zur generellen politischen Entwicklung überhaupt nicht mehr vor.
- auf dem Weg zum Beitritt. Sämtliche Fortschrittsberichte sind im Internet unter [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/acceding\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/acceding_de.htm) einzusehen.
- Europäische Kommission* (1998b). Regelmässiger Bericht der Kommission über Rumäniens Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.
- Europäische Kommission* (1999a). Agenda 2000 Stärkung und Erweiterung der Europäischen Union. Internet: [http://ec.europa.eu/agenda2000/public\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/agenda2000/public_de.pdf)
- Europäische Kommission* (1999b). Regelmässiger Bericht 1999 der Kommission über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.
- Europäische Kommission* (1999c). Regelmässiger Bericht 1999 der Kommission über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.
- Europäische Kommission* (2000a). Regelmässiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.
- Europäische Kommission* (2000b). Regelmässiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.
- Europäische Kommission* (2001a). Regelmässiger Bericht 2001 über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.
- Europäische Kommission* (2001b). Regelmässiger Bericht 2001 über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.
- Europäische Kommission* (2002a). Regelmässiger Bericht 2002 über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.
- Europäische Kommission* (2002b). Regelmässiger Bericht 2002 über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.
- Europäische Kommission* (2003a). Regelmässiger Bericht 2003 über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.
- Europäische Kommission* (2003b). Regelmässiger Bericht 2003 über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.
- Europäische Kommission* (2004a). Regelmässiger Bericht über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.
- Europäische Kommission* (2004b). Regelmässiger Bericht über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.
- Europäische Kommission* (2005a). Häufig gestellte Fragen zu den Schutzklauseln im Beitrittsvertrag für Bulgarien und Rumänien MEMO/05/396. Pressaussendung der Europäischen Kommission. Internet: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/396&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>
- Europäische Kommission* (2005b). Bulgarien. Umfassender Monitoring-Bericht 2005, Brüssel.
- Europäische Kommission* (2005c). Rumänien. Umfassender Monitoring-Bericht 2005, Brüssel.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Anderson, Jeffrey J. (2003). Europeanization in Context: Concept and Theory, in: Kennetz Dyson/Klaus H. Goetz (Hg.): Germany, Europe And The Politics Of Constraint, Oxford, 37–53.
- Beyme, Klaus von (1984). Parteien in westlichen Demokratien, München.
- Biroul Electoral Central (2004). Prezența la vot. 28. Noiembrie ora 20:00: [Zentrale Wahlkommission (2004). Stimmabgabe. 28. November, 20 Uhr]. Internet: <http://www.bec2004.ro/statistici.htm>
- Cavaller, Georg (2006). Die europäische Union – von der Utopie zur Friedens- und Wertegemeinschaft, Wien.
- Dahl, Robert A. (2000). On Democracy, Yale.
- Europäische Kommission* (1995). White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union. Internet: <http://europa.eu.int/en/agenda/peco-w/en/index.html>
- Europäische Kommission* (1998a). Regelmässiger Bericht der Kommission über Bulgariens Fortschritte



- Europäischer Rat* (1993). Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Kopenhagen, 21.–22. Juni 1993. Internet: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf)
- Europarat* (2004). Europäische Menschenrechtskonvention und Zusatzprotokolle. Internet: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=3&CM=7&CL=ENG>
- Europäische Union* (2000). Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Internet: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_de.pdf#search=%22charta%20der%20grundrechte%20der%20europ%C3%A4ischen%20union%22](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf#search=%22charta%20der%20grundrechte%20der%20europ%C3%A4ischen%20union%22)
- Karlhofer, Ferdinand/Josef Melichor/Hubert Sickinge* (Hg.) (2001). Anlassfall Österreich. Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Wertegemeinschaft, Baden-Baden.
- Lauth, Hans-Joachim* (2001). Rechtsstaat, Rechtssysteme und Demokratie, in: Michael *Becker*/Hans-Joachim *Lauth*/Gert *Pickel* (Hg.): Rechtsstaat und Demokratie. Theoretische und empirische Studien zum Recht in der Demokratie, Wiesbaden, 21–44.
- Melchior, Josef* (2001). Die Europäische Wertegemeinschaft zwischen Rhetorik und Realität, in: Ferdinand *Karlhofer*/Josef *Melichor*/Hubert *Sickinge* (Hg.) (2001). Anlassfall Österreich. Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Wertegemeinschaft, Baden-Baden, 157–175.
- Merkel, Wolfgang/Hans-Joachim Lauth* (1998). Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 6–7, 3–12.
- O'Donnell, Guillermo A.* (2001). Democracy, Law and Comparative Politics, in: *Studies in Comparative international Development*, 36(1), 7–36.
- Olson, Johan P.* (2002). The Many Faces of Europeanization, in: *Journal of Common Market Studies*, 40(3), 921–952.
- Pridham, Geoffrey* (2002). EU-Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States – Formality and Reality, in: *Journal of Common Market Studies*, 40(3), 953–973.
- Sartori, Giovanni* (1992). Demokratietheorie, Darmstadt.
- Schmalz-Bruns, Rainer* (2002). Demokratisierung der Europäischen Union – oder: Europäisierung der Demokratie?, Überlegungen zur Zukunft der Demokratie jenseits des Nationalstaates, in: Matthias *Lutz-Bachmann*/James *Bohmann* (Hg.): Weltstaat oder Staatenwelt?, Für und wider die Idee einer Weltrepublik, Frankfurt a. M., 260–307.
- Treaty concerning the accession of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union, Accession Protocol and its Annexes* (2005). Internet:

[http://ec.europa.eu/enlargement/bulgaria/key\\_documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/bulgaria/key_documents_en.htm)

*Vertrag über die Europäische Union* (1999), in: *Europa-Recht*, München.

*Vertrag über die Europäische Union* (2003), in: *Europäische Union: Konsolidierte Verträge*. Luxemburg.

*Парламентарьни Избори* (2005). Брой на гласувалите избиратели. Internet <http://www.2005izbori.org/results/index.html>

## AUTORINNEN

Tina OLTEANU, Studium der Osteuropastudien, Politikwissenschaft und Neuere Geschichte an der Freien Universität Berlin und der Universität Bukarest, wissenschaftliche Mitarbeiterin und Gast am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2004–2005), Stipendiatin der Landesgraduiertenförderung Sachsen-Anhalt an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (2005), seit Oktober 2005 Assistentin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien. Forschungsschwerpunkte: Demokratietheorie, Korruptions- und Transformationsforschung.

Kontakt: Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien, Universitätsstr. 7, A-1010 Wien.

Email: [tina.olteanu@univie.ac.at](mailto:tina.olteanu@univie.ac.at)

Christian AUTENGRUBER, studierte Politikwissenschaft in Innsbruck, München und Rennes (Frankreich), Abschluss 2003, anschließend Studium an der Diplomatischen Akademie in Wien (Diplomprogramm). Unterrichtserfahrung als Lektor der Robert Bosch Stiftung an der Angel-Kantchev Universität, Ruse (Bulgarien). Im Promotionskolleg des Lektorenprogramms der Robert Bosch Stiftung ist er an der Andrassy Gyula Deutschsprachigen Universität in Budapest stationiert. Forschungsgebiet seiner Dissertation sind politische Parteien von ethnischen Minderheiten in der Slowakei, in Rumänien und in Bulgarien. Weitere Interessenschwerpunkte gelten den Parteiensystemen in Transformationsländern insgesamt, den politischen Systemen Österreichs, Deutschlands und der Schweiz sowie der Europäischen Integration.

Kontakt: Fakultät für vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften, Andrassy Gyula Deutschsprachige Universität Budapest, Pollack Mihály tér 3, H-1088 Budapest.

Email: [christian.autengruber@andrassyuni.hu](mailto:christian.autengruber@andrassyuni.hu)